

University of Groningen

Kwetsbare verzorgingsstaat

Vonk, Gijsbert

Published in:
Nederlands Juristenblad NJB

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Publication date:
2015

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Vonk, G. (2015). Kwetsbare verzorgingsstaat: Juridische aspecten van extreme armoede in Nederland. *Nederlands Juristenblad NJB*, 2015(19), 1280-1288. [2015/913].

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Kwetsbare verzorgingsstaat

Over juridische aspecten van ernstige armoede in Nederland

Gijsbert Vonk¹

Deze bijdrage gaat in op juridische beperkingen die in de weg staan aan een beroep op het sociale vangnet voor de allerarmsten. Het gaat hierbij om categorische uitsluitingen, drempels in de wet en de uitvoeringspraktijk en de gevolgen van een rigide handhavingsbeleid. Hierdoor raken kwetsbare personen afhankelijk van allerlei restvoorzieningen, zoals de maatschappelijke opvang, de bed-bad-broodregelingen en de voedselbank. De kwaliteit van dit 'vangnet onder het vangnet' is niet om over naar huis te schrijven: juridisch slecht gearticuleerd, versnipperd en vatbaar voor erosie. Wat kan worden gedaan om de kwaliteit van het vangnet voor de allerarmsten te verbeteren?

1. Inleiding

Na mijn vorige NJB-bijdragen over de *lokale* verzorgingsstaat² en de *repressieve* verzorgingsstaat³ voltooi ik met deze bijdrage over de *kwetsbare* verzorgingsstaat de trilogie over hedendaagse ontwikkelingen in het stelsel van sociale zekerheid.

We gaan het in deze bijdrage niet hebben over de aandeelhouder, bankier of commissaris, noch over de gewone hardwerkende Nederlander, maar over de langdurige werkloze, de zwerver, de dakloze, de junk, de drop-out, de onaangepaste, de schuldenaar, de 'fraudeur', de moeilijk hanteerbare jongere, de uitgedeelde asielzoeker, kortom al diegenen die ergens in hun leven op een zijspoor terecht zijn gekomen of voor wie de bus niet wilde stoppen. De bijstand is voor hen al lang niet meer het laatste vangnet zoals dat in de boeken beschreven staat. Voor velen geldt dat ze een beroep moeten doen op een sub-minimaal stelsel van aanvullende statelijke en (al dan niet gesubsidieerde) private voorzieningen: toeslagen, opvang voor dak- en thuislozen, bed-bad-broodregelingen, verslaafdenzorg, het Leger des Heils, de voedselbank, de familie en de kerk. Het belang van dit 'vangnet onder het vangnet' is groeiende, maar de kwaliteit ervan is gebrekkig. Het stelsel is beperkt toegankelijk, versnipperd, juridisch slecht gearticuleerd en vatbaar voor erosie. Vandaar de verwijzing in de titel naar een 'kwetsbare verzorgingsstaat'.

Maar de kwetsbaarheid heeft ook betrekking op de situatie van behoeftigen die afhankelijk zijn van het sub-

minimale vangnet. Voor de doeleinden van deze bijdrage identificeer ik hun situatie met de staat van ernstige armoede (par. 2). Doelstelling van deze bijdrage is na te gaan in hoeverre het recht zelf een factor is die deze vorm van kwetsbaarheid in de hand werkt (par. 3), welke juridische en organisatorische tekortkomingen bestaan in het vangnet voor kwetsbare groepen (par. 4) en welke verbeteringen gerealiseerd kunnen worden om de kwetsbare verzorgingsstaat te harnassen (par. 5). Gedacht kan worden aan het herwaarderen van de bijstand als universeel vangnet, het expliciteren van het (sociaal)grondrechtelijk toetsingskader of zelfs de invoering van EU-maatregelen voor de bescherming van kwetsbare personen. In het laatste deel van deze bijdrage wordt hiertoe een aantal mogelijkheden aangestipt.

2. Ernstige armoede: aard en omvang van het probleem

Het definiëren van armoede is een eigen tak van sport. Talloze benaderingen en technieken concurreren voor de eer het armoedeverijnsel in kaart te brengen. Er zijn absolute armoedegrenzen die uitgaan van vaste bedragen, relatieve armoedegrenzen die nagaan wat het besteedbaar inkomen is (bijvoorbeeld 'de relatieve-deprivatieindex') en subjectieve armoedegrenzen die meten wat de beleving van armoede is. Om uit deze wirwar van benaderingen te komen, spraken Europese leiders in 2001 tijdens de top van Laken een gemeenschappelijke norm af. Iedereen met een inkomen van minder dan 60% van het mediane inko-

men van een land wordt beschouwd als arm en vatbaar voor sociale uitsluiting. De Nederlandse norm voor het sociaal minimum (70% en 50% van het minimumloon voor respectievelijk een alleenstaande en een gehuwde) wijkt hier overigens niet veel van af. Volgens deze Laken-indicator is momenteel maar liefst 24% van alle Europeanen (ruim 120 miljoen mensen) arm.⁴

De SCP houdt sinds 1997 een eigen armoedemonitor bij, tegenwoordig het *armoedesignalement* geheten.⁵ Volgens het laatste signalement van 2014 waren er in Nederland nog nooit zo veel armen als nu. Van de zeven miljoen huishoudens moesten er 726 000 (10,3%) rondkomen van een inkomen onder de armoedegrens. Daarmee is sinds 2008, het jaar van het uitbreken van crisis, de armoede inmiddels met een derde gestegen.

Volgens het laatste signalement van 2014 waren er in Nederland nog nooit zo veel armen als nu

Als je het net maar breed genoeg maakt, vang je van zelf voldoende vissen, hoor ik de cynicus denken. Het is inderdaad de vraag wat deze ruime armoedegrens zegt over de mate waarin de betrokkenen in de problemen zitten of kwetsbaar zijn. Om de omvang van deze groep in kaart te brengen worden weer andere begrippen gehanteerd, zoals *'destitution'* en *'severe material deprivation'*; in deze bijdrage zeggen we: ernstige armoede. In Europa wordt de omvang van deze groep geschat op 9% van de bevolking. In ons eigen land hanteert het SCP een eigen norm, te weten die van het basisbudget. Het gaat hier om het geld dat nodig is om de meest essentiële goederen aan te schaffen zoals kleding, energiekosten, voedsel enz. maar met uitsluiting van op bezoek gaan, hobby, vakantie of bibliotheek. 5,4% van de bevolking leeft op of onder dit niveau. In 2007 lag het percentage nog op 3,7.⁶

De uiterste vorm van ernstige armoede is dak- en thuisloosheid. Het gaat hierbij om mensen die zwerven van het ene adres naar het andere, een beroep moeten doen op de nachtopvang of hun tijd doorbrengen in portieken, parken en parkeergarages. Voor zover ze daar niet worden weggejaagd. De omvang van de daklozenpopulatie is niet bekend, aangezien een deel ervan zich aan ons

gezichtsvermogen onttrekt. Het verschijnsel is *under the radar* zoals men zegt. Europese schattingen lopen uiteen al naar gelang de definities die men hanteert. In ons land houdt het CBS een schatting bij. Volgens de laatste cijfers van december 2013 waren er 27 000 daklozen.⁷ Twee jaar eerder waren dat er 5000 minder. De helft van de daklozen is (hoofdzakelijk niet-westers) allochtoon, de helft verblijft in de grote steden, de meerderheid zijn mannen van middelbare leeftijd. Van de groep dakloze vrouwen is het grootste deel jonger dan 30 jaar.

3. Recht als oorzaak van kwetsbaarheid

Het sociaalezekerheidsstelsel speelt een belangrijke rol in het bestrijden van armoede. Dat is ook een van de doelstellingen van dit stelsel, de zogenoemde waarborgfunctie. Volgens Europese statistieken wordt door het sociaalezekerheidsstelsel het armoederisico met 37% verminderd.⁸ In Nederland ligt het percentage op 50%. Dit soort EU-statistieken hebben iets ongenaakbaars. Je weet ook niet welke veronderstellingen en variabelen er precies aan ten grondslag liggen.

Maar we kunnen het ons ook anders voorstellen. In ons land fungeert de bijstand op grond van de Participatiewet in theorie als financiële vangnet onder het stelsel. In verband met dit vangnetkarakter kun je zelfs bijstand krijgen als je er geen recht op hebt. Dit is de noodbijstand uit hoofde van artikel 16 Participatiewet: 'aan een persoon die geen recht op bijstand heeft, kan het college (...) bijstand verlenen indien zeer dringende redenen daartoe noodzakelijk'. Bijzondere bescherming voor specifieke behoeften wordt ook geboden, al dan niet in natura of in geld. Deze bescherming wordt geregeld in bijzondere regelingen zoals de Wmo 2015, de Wet langdurige zorg, en allerlei toeslagenregelingen voor wonen, zorg, kinderen en studeren. Deze voorzieningen voor de minima hebben een universeel karakter, dat wil zeggen, ze staan in beginsel open voor de gehele in Nederland woonachtige en/of werkzame bevolking. We zouden nu kunnen zeggen dat voor zover een persoon toegang heeft tot (nood)bijstand en bijzondere voorzieningen voor specifieke behoeften, er juridisch gesproken van armoede geen sprake is: de betrokkene leeft op het sociale minimum dat in Nederland is afgesproken.

Feitelijk maakt echter lang niet iedereen gebruik van de minimumvoorzieningen. Het kan zijn dat gerechtigden nalaten uitkeringen aan te vragen, een situatie die wordt aangeduid met de term niet-gebruik,⁹ of er zijn juridische beperkingen die de toegang tot het stelsel in de weg staan. Als dan de bijstand als bodem er tussen uitvalt, raakt de behoeftige afhankelijk van de resterende bijzondere voorzieningen waarvan het maar de vraag is of daar in alle gevallen een beroep op kan worden gedaan. In dat

Auteur

1. Prof. dr. G.J. Vonk is hoogleraar sociale zekerheidsrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen.

Noten

2. G. Vonk, 'Lokale verzorgingsstaat, nieuwe uitdaging voor de sociale rechtsstaat', *NJB* 2012/2172, afl. 38, p. 2686-2693.

3. G. Vonk, 'Repressieve verzorgingsstaat', *NJB* 2014/80, afl. 2, p. 95-102.

4. Zie bericht van de Europese Commissie <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=751>, geraadpleegd op 5 mei 2015.

5. De laatste versie is Armoedesignalement 2014, SCP/CBS.

6. Ibid.

7. www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/bevolking/publicaties/artikelen/archief/2013/2013-4026-wm.htm, geraadpleegd op 5 mei 2015. Inmiddels is het aantal daklozen in de statistieken van CBS weer enigszins dalende.

8. ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/33_poverty_and_social_inclusion.pdf, geraadpleegd op 11 maart 2015.

9. Zo werd bijvoorbeeld in 2007 het niet-gebruik van ouderen in de bijstand nog geschat op bijna 35% maar wellicht dat dit percentage inmiddels is gedaald doordat de SVB de uitvoering van de bijstand voor personen met gekort AOW-pensioen ter hand is gaan nemen. Zie beleidsdoorlichting art. 49 AOW, Anw, TW en aanvullende bijstand, Ministerie van SZW, maart 2010.



geval dreigt het risico van ernstige armoede. Om de juridische beperkingen die de toegang tot het stelsel in de weg staan, is het mij hier te doen. We nemen een aantal ervan onder de loep.

3.1. Categorische uitsluitingen

De meest in het oog springende, juridische beperking is de consequente uitsluiting van niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen, niet alleen van de sociale verzekerin-

gen en de reguliere bijstand, maar zelfs van de noodbijstand ex artikel 16 Participatiewet en van de toegang tot de maatschappelijke opvang op grond van de Wmo. Deze uitsluiting heeft nu al vijftien jaar lang het rechtssysteem op scherp gezet. Het categorisch 'nee' van de Koppelingswet blijkt niet houdbaar. In de rechtspraak werden uitzonderingen geformuleerd voor personen in medische nood en voor kinderen.¹⁰ Opmerkelijk genoeg heeft dit niet geleid tot heropname van de desbetreffende groepen in

het (nood)bijstandsstelsel. Voor kinderen van niet-rechtmatig verblijvende ouders zijn twee 'gezinslocaties' in het leven geroepen waar men mag verblijven, een in Katwijk en de andere in Amersfoort. Personen in een medische noodsituatie zijn aangewezen op een individueel besluit van de gemeente om de deuren van de maatschappelijke opvang uit hoofde van de Wmo te openen. Voor andere niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen is nog steeds geen enkele opvang geregeld, anders dan het verblijf in het uitzetcentrum. Daar gaan de meesten liever niet naar toe. In plaats daarvan trekt men rond tussen zelf-gefabriceerde tentenkampen, asielkerken en vluchtgarages.

Het vrije verkeer van personen is beperkt tot hen die beschikken over voldoende middelen van bestaan

Juridische beperkingen ten aanzien van de toegang tot het vangnet zijn er ook voor armlastige EU onderdanen die in een andere lidstaat verblijven. Het vrije verkeer van personen is beperkt tot hen die beschikken over voldoende middelen van bestaan. Ook deze uitzondering is veelvuldig het voorwerp van rechterlijke interventies maar uiteindelijk kan het HvJ EU geen ijzer met handen breken. Aldus bevestigde het HvJ EU op 11 november 2014 dat een Roemeense moeder die met haar zoontje naar Duitsland was gekomen, zonder dat zij daar ooit gewerkt had, zich niet op het EU-recht kon beroepen teneinde in Duitsland een bijstandsuitkering te krijgen.¹¹ Deze rechts-situatie levert naar het oordeel van het Hof geen strijd op met onder meer het principe van menselijke waardigheid van art. 1 Handvest van de Grondrechten van de EU, aangezien de situatie van een burger zoals Dano, die niet over voldoende middelen van bestaan beschikt, buiten het bereik van het gemeenschapsrecht valt.

Het arrest het HvJ EU in de zaak *Dano* laat zien hoe hardnekkig de uitsluiting van bijstand in niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen is, ook in het EU-recht. Intussen kan niet worden verheeld dat er een groep mensen is die aan grote risico's wordt blootgesteld. Hierop wijst ook het ESRC. De uitspraak in de zaak *Dano* kwam namelijk een dag nadat het ECSR in een collectieve klacht, aangespannen door de Raad van Europese kerken over de opvangsituatie van illegalen, Nederland in stellige bewoordingen had beschuldigd van schending van het ESH, in het bijzonder van het recht op gelijke behandeling bij de toegang tot de sociale bijstand (art. 13 lid 4 ESH) en het recht op opvang (art. 31 lid 2 ESH).¹² Volgens de (nu oud-)

Staatssecretaris van Justitie moest de beslissing van het ECSR zonder gevolgen blijven want dergelijke beslissingen hebben geen bindende rechtskracht, maar de voorzieningenrechter van de CRvB droeg alvast bij wijze van voorlopige voorziening de gemeente Amsterdam op om tijdens de winterperiode nachtopvang te bieden met een douche, maaltijd en ontbijt.¹³ Dit is bed-bad-en-broodopvang waar ook daklozen gebruik van maken. De Rechtbank Den Haag ging nog een stapje verder en zag in de beslissing van het ECSR aanleiding om te oordelen dat het weigeren van elke vorm van opvang voor illegalen in strijd komt met artikel 8 EVRM.¹⁴ Inmiddels heeft het Comité van Ministers van de Raad van Europa zich over beslissing van het ECSR (en de brief op poten hierover van de Nederlandse regering) gebogen. Het Comité legde de bal handig terug waar die in wezen thuishoort: bij de Nederlandse regering. Het werd bijna een kabinetscrisis. Het politieke compromis dat deze crisis moet afwenden, bestaande uit het omtoveren van de spontane gemeentelijke bed-bad-en-broodopvang in een tijdelijke, gedeconcentreerde uitzetvoorziening maakt een wanhopige indruk. Zo wordt er maar doorgemodderd met een even koppige als kwetsbare groep vreemdelingen die het land maar niet wil verlaten.

3.2. Rigide handhaving

Een andere juridische oorzaak die toegang tot het vangnet in de weg staat is het strenge handhavingsbeleid. Dit ver-taalt zich in de verplichting om teveel betaalde uitkeringen volledig terug te vorderen, uitkeringen te korten als niet wordt voldaan aan telkens strenger geformuleerde medewerkingsverplichtingen en boetes op te leggen als de inlichtingenverplichting wordt overtreden. Het wettelijke systeem dwingt deze consequenties mechanisch af, zodat elk verschil van inzicht over wat van een uitkeringsge-rechtigde mag worden gevraagd, onmiddellijk uitmondt in een ernstige fraudezaak. Het is een wijdverbreide prak-tijk geworden; nu en dan borrelt er een geval naar de oppervlakte. Zo kwam in maart van dit jaar de zaak van de schoonmoeder van de Amsterdamse rapper Lange Frans in de media.¹⁵ Zij had vrijmoedig toegegeven aan de DWI van Amsterdam dat ze veelvuldig op de kleinkinderen paste. Daarvoor had zij volgens het college van B&W geld moeten vragen. Terecht of niet (het gaat hier om oppassen bij de eigen kinderen), in plaats van de schoon-moeder duidelijk te maken wat van haar in de toekomst verwacht wordt, vorderde de gemeente Amsterdam het volledige bedrag aan uitkering terug van bijna € 35 000. Daarnaast wordt een overtreding van de inlichtingenver-plichting geconstateerd hetgeen onverbiddeijk een boete opleverde van nagenoeg hetzelfde bedrag. De rechtbank hield de terugvordering in stand als een consequentie van het wettelijk systeem. De boete werd gematigd aangezien de overtreding nog niet onder de per 1 januari 2013 in werking getreden Fraudewet viel. Maar juridisch blijft staan: fraude omdat oma zonder daar geld voor te vragen op de kleinkinderen heeft gepast. Dit mechanisch beboe-

¹⁰. Vergelijk Paul Minderhoud, 'Scheurtjes in de Koppelingswet', *NJCM-bulletin* 2012, p. 391-407.

¹¹. HvJ EU 11 november 2014, C-333/13,

ECLI:EU:2014:2358.

¹². ESRC 10 november 2014, Complaint nr. 90/2013.

¹³. Voorzieningenrechter CRvB 17 decem-

ber 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:4178.

¹⁴. Rb. Den Haag 23 december 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:15958.

¹⁵. journalistiek.npo.nl/dossiers/armoede-

in-nederland/290_92214-sociale-dienst-duwt-oppas-oma-lange-frans-de-schulden-in, geraadpleegd op 5 mei 2015.

Het rigide handhavingsbeleid met zijn opgeschroefde verplichtingen en ernstige terugvorderingen en boetes duwt mensen in de armoede

ten wordt er niet beter op als gevolg van de uitspraak van de CRvB van 24 november 2014 waarin het boeteregime werd gematigd voor niet-opzettelijk gepleegde fraude,¹⁶ want ook nu moeten er in dergelijke situaties nog steeds fikse boetes betaald.

Hoe meer ik mij verdiep in de individuele biografieën van bijstandsgerechtigden, hoe meer ik ervan door-drongen raak dat het rigide handhavingsbeleid met zijn opgeschroefde verplichtingen en ernstige terugvorderingen en boetes mensen in de armoede duwt. Niet mag worden vergeten dat over de schulden die ontstaan ten gevolge van overtredingen van de inlichtingenverplichtingen geen schuldsanering mag worden gegeven. Dit dwingt mensen langdurig te leven op de beslagvrije voet van 90% van de bijstandsnorm. Maar zelfs die grens is niet heilig, want niet zo lang geleden vernamen we van de Nationale ombudsman dat deze norm in de praktijk nauwelijks wordt gerespecteerd.¹⁷ Gerechtsdeurwaarders laten na onderzoek te doen naar de beslagvrije voet of interpreteren wettelijke voorwaarden te restrictief of lijnrecht in strijd met de bedoelingen van de wetgever en de jurisprudentie van kantonrechters. Als verweer stelt de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders dat de wettelijke bepalingen inderdaad nogal ingewikkeld zijn.¹⁸ Dat zou de bijstandsgerechtigde eens moeten zeggen als hem weer eens het verwijt naar zijn hoofd wordt geslingerd te hebben gefraudeerd.

Sommige bijstandsgerechtigden met schulden raken zo erg in de knoop dat een bewindvoerder wordt aangewezen die toeziet op de goede besteding van de bijstandsuitkering. De schuldenaar krijgt dan slechts zakgeld van enkele tientjes per week. Dan wordt de weg naar de voedselbank snel gevonden. Wat zorgen baart is het aantal anekdotes over bijstandsgerechtigden die in conflict komen met hun klantmanager en wier uitkering dan geheel wordt geweigerd in verband met onvoldoende medewerking. Art. 54 lid 4 Participatiewet biedt voor deze handelwijze een grondslag. Ook kan de aanvraag buiten behandeling worden gelaten op grond van art. 4:5 Awb. Hoe dan ook, de consequentie is dat wie weigert in de pas te lopen, het risico loopt afhankelijk te worden van het alternatieve opvangcircuit. De burgemeester van de gemeente Midden-Drenthe bood een dergelijke weerspannige inwoonster aan de uitkering weer te laten herleven op voorwaarde dat ze zou ophouden met de negatieve publiciteit over de gemeente.¹⁹ au!

Hoe vaak komt het voor dat dit soort situaties de oorzaak vormt van ernstige armoede? We weten het niet, althans niet precies.²⁰ Duizenden pagina's papier heeft de evaluatie van de WWB 2004-2007 opgeleverd over in- en uitstroomcijfers. Hoe minder de instroom en groter de uitstroom hoe succesvoller de wet, is daarbij stevast de redenering. Maar geen enkel gegeven over de gevolgen van het strenge sanctiebeleid voor de inkomenspositie van hen die dat treft en over eventuele klachten die hierover zijn ingediend. Voor de komende evaluatie van de Participatiewet

zou het de parlementariërs sieren erop toe te zien dat gekeken wordt naar de effecten van het handhavingsbeleid in termen van sociale uitsluiting en ernstige armoede en daarbij niet alleen de gemeenten aan het woord te laten, maar ook bijstandsgerechtigden zelf. Ook de Inspectie SZW zou nog eens onderzoek kunnen naar dit onderwerp.

3.3 Juridische drempels

Onder juridische drempels versta ik hier wettelijke constructies of uitvoeringsmodaliteiten die al dan niet bewust worden ingevoerd om een beroep op voorzieningen te frustreren en 'de instroom' te beperken. Rechtzoekenden kunnen daarover struikelen. Een voorbeeld hiervan vormt het systeem van de wachttijd van vier weken voor jongeren (personen onder 27 jaar) die bijstand aanvragen. Op grond van art. 41 lid 4 Participatiewet moet de jongere zich melden bij het UWV en tijdens deze wachttijd zelf op zoek gaan naar werk of scholing. Pas na afloop van de maand mag de aanvraag voor de bijstand worden ingediend. Het kabinet was zo te spreken over het gunstige effect van dit regime, dat deze de wachttijd wilde invoeren voor alle bijstandsaanvragen, maar de Kamer stak hier een stokje voor. Intussen zijn er gemeenten die de wachttijd de facto toch gewoon toepassen. De praktijk in Enschede komt er bijvoorbeeld op neer dat de DWI aanvragers stevast te kennen geeft pas over een maand terug te komen. In de tussentijd moet men zelf maar zien rond te komen. Pas als er een rechtshulpverlener aan te pas komt, wordt er een aanvraagformulier uitgereikt en een eventueel voorschot verstrekt. Een advocaat in Enschede schreef hierover een open brief aan de gemeenteraad. Zij wijst erop dat door de wachttijd mensen in financiële problemen komen, met alle gevolgen van dien (schulden, incassokosten, schuldsaneringstrajecten lopen spaak, zodat nieuwe schulden worden opgebouwd, beroep op de voedselbank).²¹ Naar verluidt, is de Nationale ombudsman een onderzoek gestart naar de Enschedese praktijken. De Staatssecretaris van SZW houdt zich op de vlakte.²²

Een ander voorbeeld van drempels die worden opgeworpen in de uitvoeringspraktijk heeft betrekking op het zogenoemde regionale-bindingsvereiste. Dit is een vereiste dat door gemeenten wordt gehanteerd in het kader van de opvang van dak- en thuislozen op grond van de Wmo. Het vereiste houdt in dat de betrokkene een band moet hebben met de regio waarin de gemeente is gevestigd, blijkend uit een aantal jaren ingeschreven staan bij het BRP en het hebben van een 'positief sociaal netwerk'. Omdat de Wmo eist dat er een landelijke dekking van de maatschappelijke opvang wordt gerealiseerd, worden gemeenten geacht een ieder die zich meldt op te vangen om hem of haar vervolgens zo spoedig mogelijk door te sturen naar de gemeente waarmee de sterkste binding bestaat. De Europese koepel van daklozenorganisaties, Feantsa, diende een klacht in tegen Nederland in verband met het regionale-bindingsvereiste. Sommige dak- of thuislozen hebben nu juist de rug toegekeerd aan de regio waarmee ze de meeste binding

hebben, terwijl het vereiste steevast nadelig uitwerkt voor personen afkomstig uit andere landen. De regering verdedigde zich aanvankelijk met verve totdat tijdens de procedure een onderzoeksrapport verscheen van het Trimbosinstituut over de opvang van daklozen. Het rapport was geschreven in opdracht van het Ministerie van VWS.²³ De onderzoekers hadden zich voorgedaan als zwervers en aanklopt bij verschillende gemeenten voor hulp. In bijna alle gevallen werd die hulp geweigerd, omdat men niet afkomstig was uit de regio. Van een 'warme overdracht' naar een andere plaats waarover de VNG-handleiding 'Landelijke toegankelijkheid in de maatschappelijke opvang, 2011' repte, was geen sprake. Logisch dat met dit rapport achter de hand het ESRC weinig moeite had de klacht van Feantsa volledig gegrond te verklaren.²⁴ Inmiddels bepaalt de Wmo 2015 uitdrukkelijk dat de gemeente aan de ingezetene 'tot welke hij zich wendt' opvang moet verstrekken.²⁵

4. Juridische en organisatorische zwaktes in het beschermingssysteem voor kwetsbare personen

4.1. Een gebrek aan juridische articulatie

De laatste voorbeelden met betrekking tot het regionale bindingsvereiste en de praktijken van de vier weken wachttijd leggen een probleem bloot dat kenmerkend is voor de opvang van behoeftigen, namelijk de constante neiging om voorzieningen buiten de sfeer van het recht te houden. Ik noem dat gemakshalve de ex-juridiseringsreflex. Zo blijkt uit het reeds genoemde onderzoek van het Trimbosonderzoek dat cliënten vrijwel nooit een beschikking krijgen uitgereikt waarin staat of men wordt toegelaten of afgewezen voor de maatschappelijke opvang, met als gevolg dat er naderhand ook niet meer door rechtshulpverleners eventuele bezwaar- of beroepsprocedures worden ingesteld. Kennelijk beschouwen de gemeenten de opvang als iets feitelijks en niet als iets juridisch. Dit standpunt is door hen overigens ook in rechte aangehangen in procedures over de weigering dakloze personen tot de opvang toe te laten, totdat de CRvB hierover in 2010 oordeelde dat de weigering van de opvang gewoon moet worden aangemerkt als een beschikking in de zin van art. 1:3 Awb, ook al is de opvang geen individuele voorziening.²⁶

De neiging om het recht zoveel mogelijk buiten de deur te houden, is overigens ook zichtbaar bij de wetgever zelf. Gewezen kan worden op de voorprocedure die de Wmo 2015 in petto heeft voor mensen die een beroep doen op maatschappelijke ondersteuning (art. 2.3.2 lid 1 Wmo). Deze procedure, die ertoe dient de hulpvraag te identificeren en 'kracht van het eigen netwerk' te onderzoeken, moet leiden tot een eventueel aanbod om een aanvraag voor een maatwerkvoorziening in te dienen. Maar komt een dergelijk aanbod niet dan is toegang tot de rechter uitgesloten, zo begrijp ik althans de bedoeling van de wetgever. Met andere woorden, het wordt niet op prijs gesteld dat tijdens het gesprek met de cliënt een rechter door het keukenraam staat te gluren. Deze kruik zal wel niet lang te water gaan

Kenmerkend voor de opvang van behoeftigen is de constante neiging om voorzieningen buiten de sfeer van het recht te houden

voordat hij barst, want hoe kan worden volgehouden dat een weigering iemand toe te laten tot het indienen van een aanvraag voor een maatwerkvoorziening, geen beschikking is in de zin van de Awb?²⁷

De ex-juridiseringsreflex krijgt een extra dimensie als we ons realiseren dat deze zich vooral voordoet bij positief optreden, dus als er iets aan de burger moet worden gegeven. Bij negatief overheidsoptreden waarbij rechten van burgers worden beperkt, zien we juist de tegenovergestelde trend van toenemende juridisering. Een voorbeeld daarvan vormt de steeds verder om zich heen grijpende praktijk van bedelarijverboden. Terwijl het verbod op landloperij en bedelarij in 1980 uit het Wetboek van Strafrecht werd verwijderd, gaan steeds meer gemeenten ertoe over bedelarij (en soms ook muziek maken op straat) te verbieden in de APV. De verboden worden strafrechtelijk gehandhaafd door het OM dat strafbeschikkin-

16. CRvB 24 november 2014, ECLI:NL:CRVB:2014:3754. Zie over deze uitspraak P. Fluit, 'De "Wet aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving" gewogen en te streng bevonden', *TRA*, 2015/14, p. 14-18.

17. Nationale ombudsman, *Met voeten getreden, schendingen van de beslagvrije voet door gerechtsdeurwaarders*, 2013/150.

18. Brief van de KBvG aan de Ombudsman van 11 februari 2014, KMW/902-0211

19. www.eenvandaag.nl/politiek/51480/misstanden_sociale_dienst_midden_drenthe_geraadpleegd_op_5_mei_2015.

20. In 2009 werd door de inspectie nog op

verzoek van de Kamer een onderzoek gedaan naar de positie van mensen die afzien van een WWB-uitkering of deze niet krijgen toegekend. Zie het rapport R09/01 *Buiten de bijstand*. Slechts 30% van de respondenten in de onderzochte groep gaf aan werk te hebben gevonden. Het rapport spreekt van precaire omstandigheden bij de resterende groep, blijkend uit het feit dat een deel niet aan het bestaanminimum komt, moeilijk rond komt en meer dan € 5000 schulden heeft. Overigens bleek dat van de 611 onderzochte gevallen de grootste groep van aanvragen voor bijstand (278) is geweigerd vanwege het feit dat deze aanvragen buiten behandeling wordt gesteld (niet in

staat zijn de gewenste informatie te geven of te laat komen). Het gaat daarbij volgens het rapport om mensen die psychische problemen hebben, verslaafd zijn of ziek. Zie p. 17.

21. Brief van P. Gerritsen van Bolwerkadvocaten aan de Gemeenteraad van Enschede van 13 februari 2015, in mijn bezit.

22. Zie bericht M. Limburg, 'Geen sancties onwettige wachttijd Enschede' *Binnenlands Bestuur*, 13 november 2014.

23. M. Tuyan, C. Muusse, M. Planje, *Opvang landelijk toegankelijk? Onderzoek naar regiobinding en landelijke toegankelijkheid van de maatschappelijke opvang*, Trimbosinstituut, Utrecht, 2013.

24. ECSR 10 November 2014, Complaint

nr. 86/2012.

25. Art. 1.2.1 onder c Wmo 2015. Of de praktijk zich hier naar richt? We weten het niet.

26. CRvB 19 april 2010, ECLI:NL:CRVB:2010:BM0966.

27. In die zin ook M. Vermaat, 'Maatwerk in het Wetsvoorstel maatschappelijke ondersteuning 2015', *NJB* 2014/1018, afl. 20, p. 1374-1379, p. 1376.

gen kan geven of de zaak kan voorbrengen bij de rechter. Alleen al in de stad Groningen is vanaf de instelling van het lokale bedelarijverbod in 2003 meer dan 1500 keer formeel proces-verbaal opgemaakt tegen bedelaars.²⁸

Het is een interessante vraag waar dit (ex-)juridiserings-effect bij positief en negatief overheidsoptreden vandaan komt. Deze vraag brengt ons in het vaarwater van mogelijke verklaringen voor de opkomst van de repressieve verzorgingsstaat waarover eerder in dit blad is geschreven. Hier beperk ik mij tot de constatering dat het effect als zodanig een zwakke schakel vormt in de beschermingsketen, want als er iets gegeven moet worden aan behoeftigen dan wordt dit beschouwd als genade in plaats van recht, terwijl met veel tromgeroffel de sterke arm wordt ingeroepen als iets wordt afgenomen.

4.2. Eenzijdige afhankelijkheid van het mensenrechtelijk beoordelingskader

Een andere structurele zwakte is dat de bescherming van veel kwetsbare personen eenzijdig rust op interventies die worden gepleegd vanuit het Europees mensenrechtelijk beoordelingskader. Dit doet zich sterker voelen naarmate een beroep op het reguliere beschermingsstelsel meer wordt gefrustreerd. Als de wet verstek laat gaan, zijn mensenrechten nog het enige anker waar men voor kan liggen. Deze situatie is nog wel het meest symptomatisch voor de niet-rechtmatig verblijvende vreemdelingen die in ons land van elke vorm van steun zijn uitgezonderd.

De afhankelijkheid van de bescherming van mensenrechten is verre van ideaal voor degenen die het aangaat. Vaak moeten er eerst Europese rechters of toezichhoudende organen aan te pas komen voordat de nationale

de locatie (VBL) als een goed alternatief voor de maatschappelijke opvang, ondanks het feit dat het hier een halve gevangenis betreft.³⁰ Bij die eenzijdige afhankelijkheid van het mensenrechtelijk beoordelingskader valt tenslotte ook nog een andere opmerking te maken, namelijk dat mensenrechten gaan functioneren als vijgenbladeren die de schaamte van een tekortschietende bescherming moeten afdekken. Daar zijn ze niet voor bedacht, mag je hopen.

4.3. Local dumping

Ten slotte wijs ik hier op het verschijnsel dat veel voorzieningen voor de allerarmsten door de wijze waarop ze zijn georganiseerd en gefinancierd het voorwerp vormen van onderlinge concurrentie en afschuifmechanismen. Zo is er een verband tussen de opkomst van het regionale-bindingsvereiste en de beslissing die in 2010 werd genomen om gemeenten zelf verantwoordelijk te maken voor de financiering van de maatschappelijke opvang. Hierdoor zijn gemeenten minder geneigd daklozen op te vangen die niet van hen zelf zijn.³¹ Maar ook daarvoor al leidde de financieringssysteem tot afschuifgedrag. Veelzeggend is bijvoorbeeld de uitspraak van een Rotterdams collegelid in 2005 die erover klaagde dat er daklozen komen uit gemeenten die hun eigen rijksmiddelen krijgen voor daklozenopvang. 'Nu krijgen we nog cadeautjes uit Groningen met een briefje erop: veel plezier in Rotterdam. Maar die mensen vangen we niet meer op. Desnoods brengen we ze zelf terug.'³² Het terugsturen van armen naar de plaats waar ze vandaan komen om de eigen middelen te beschermen, is geen nieuw gegeven. Deze praktijk was al aan de orde van de dag bij de oude armenwet en dreigt nu weer terug te keren.

Ten gevolge van de decentralisatie ontstaat er ook nog een andere vorm van concurrentie: namelijk die tussen goede doelen binnen de gemeente zelf. In hoeverre is de gemeente nog bereid geld te investeren in de opvang van de allerarmsten als er zoveel andere aantrekkelijke bestemmingen glore waaraan het geld kan worden uitgegeven? Dat een dergelijk effect kan optreden blijkt in het geval van de Participatiewet. In de WWB is een langdurigheidstoeslag ingevoerd voor mensen die langere tijd in de bijstand zitten. Dit houdt ermee verband dat men steeds meer op het inkomen gaat interen en uiteindelijk verpauwt. De Participatiewet maakte van deze toeslag een individuele voorziening, met andere woorden de toekenning moet het voorwerp vormen van maatwerk. Het blijkt echter dat sommige gemeenten dit zo invullen dat ze overgaan tot een categorale verlaging of zelfs tot afschaffing. Rotterdam heeft besloten de individuele inkomenstoeslag alleen nog maar te geven aan jeugdigen die zich scholen. Het lijkt me een schone taak voor de Inspectie SZW om dit te onderzoeken want maatwerk bieden waartoe artikel 36 Participatiewet oproept, is wat anders dan niets bieden.

Het verantwoordelijk maken van gemeenten voor voorzieningen, zonder dat er op nationaal niveau voldoende organisatorische en financiële garanties bestaan voor de continuïteit, kan ertoe leiden dat deze voorzieningen gaan eroderen. Decentralisatie komt dan neer op een verraderlijke vorm van 'local dumping'. Binnen de kortste keren spoelen de voorzieningen weg, of omdat er geen geld meer is of omdat er een nieuwe politieke constellatie is ontstaan die niet geporteerd is van het beschermen van de 'drop-outs' waar wij het in deze bijdrage toch over hebben.

Mensenrechten gaan functioneren als vijgenbladeren die de schaamte van een tekortschietende bescherming moeten afdekken

rechter de schellen van de ogen vallen. Ook is het systeem sterk afhankelijk van goedwillende advocaten die bereid zijn met schamele toevoegingen te procederen voor de kanslozen in de samenleving; gelukkig zijn er in Nederland nog enkelen. Voor zover het gaat om het afdwingen van bindende positieve verplichtingen, moeten we ons bij het niveau van bescherming dat voortvloeit uit het mensenrechtelijk beoordelingskader ook niet al te veel voorstellen. Gaat het om de sociale grondrechten dan worden dergelijke verplichtingen niet aangenomen vanwege het feit dat ze niet geacht worden rechtstreeks te werken, terwijl de positieve beschermingsverplichtingen in het kader van de klassieke grondrechten beperkt blijven tot de ernstigste noodsituaties. Zo werd door de CRvB een beroep op art. 8 EVRM van een vrouw uit Estland met een ernstig gehandicapte dochter die in aanmerking wilde komen voor maatschappelijke opvang afgewezen: het blijf-van-mijn-lif huis gaf voldoende bescherming.²⁹ Evenzeer beschouwt de CRvB een verblijf in een vrijheidsbeperken-

